

ZAKARIÁS KINGA*

Az alkotmányjogi panasz objektív és szubjektív funkciója

I. Bevezetés

A mérleg elkészítése különböző dolgok egymáshoz viszonyítását jelenti, ezért az alkotmányjogi panasz intézményének mérlegelésekor előadásomban azt a kérdést teszem fel: mihez képest vizsgáljuk az Alaptörvény következtében alapvetően megváltozott alkotmányjogi panaszt, mi van a mérleg másik serpenyőjében. Ahhoz, hogy teljes képet kapjunk, álláspontom szerint kétirányú vizsgálatot kell lefolytatnunk.

Az alkotmányjogi panasz magyarországi jogintézményét elsősorban önmagához képest kell vizsgálnunk, hogy kirajzolódjon az alkotmányjogi panasz funkciójának megváltozása: az alkotmányos jogrend objektív védelmével szemben a szubjektív jogvédelem előtérbe kerülése. Ezért át kell tekintenünk az alkotmányjogi panasz magyarországi történetét, lépésről lépésre vizsgálva, hogyan próbált meg elmozdulni az Alkotmánybíróság az ún. régi típusú (az egyedi ügyben alkalmazott norma ellen irányuló) alkotmányjogi panasz keretei között a hierarchikus jogszabályi rend objektív védelmétől az egyéni jogsérelmek orvoslása felé.

Az Alaptörvény azzal, hogy újraszabályozta az Alkotmánybíróság sokak szerint „féloldalasra sikerült” hatáskörét és német mintára bevezette az ún. valódi alkotmányjogi (a bírói döntés alkotmányossági felülvizsgálatára irányuló) panaszt, újabb eszközt adott a testület kezébe a szubjektív jogvédelmi funkció érvényesítésére. A valódi alkotmányjogi panasz intézménye azonban önmagában nem elegendő a hatékony egyéni jogvédelem biztosításához. Ahhoz, hogy valóban hatékony legyen, a szubjektív jogvédelmi funkciónak át kell hatnia az egész eljárást a főtítkári előkészítő szakasztól a befogadási eljáráson át az érdemi döntésig. Az alkotmányjogi panasz új intézményének hatékonyságát, a szubjektív jogvédelmi funkció érvényesülését már a német modellhez képest vizsgálom, összehasonlítva az eljárás megindításával szemben támasztott feltételeket és az érdemi döntés lehetséges jogkövetkezményeit.

* tanácsadó, Alkotmánybíróság

II. Az alkotmányjogi panasz története

Köztudomású, hogy az 1989/90-es alkotmánymódosítás során az egyik fő törekvés az volt, hogy a revidált Alkotmány ne pusztán kirakatkép legyen, hanem érvényesüljön a gyakorlatban.¹ Ezzel a céllal hozták létre az Alkotmánybíróság intézményét, amelynek fő feladata – egyúttal egyetlen, az Alkotmányban rögzített feladata –² a törvények alkotmányossági kontrollja, különös tekintettel az alapjogok védelmére.³ Az absztrakt normakontroll elsődleges funkciója ugyanakkor az alkotmányos jogrend objektív védelme, amely a hierarchikus jogszabályi rend örvévé tette az Alkotmánybíróságot.⁴

Az 1989-ben elfogadott előző Abtv. az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalta ugyan az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálását, de az kizárólag az egyedi ügyben alkalmazott norma ellen irányulhatott. A vizsgálat tárgya nem az adott esetben közvetlenül jogsérelmet okozó bírói döntés volt, hanem ugyanúgy, mint az absztrakt normakontrollnál, a jogszabály alkotmányossága. Tehát az alkotmányjogi panasz csupán az utólagos normakontroll egy fajtája volt, amely attól csupán abban különbözött, hogy az indítványozó Alkotmányban biztosított jogának sérelmét feltételezte és jogerős döntéssel befejezett ügyhöz kötődött.

Míg az utólagos absztrakt normakontrollt bárki indítványozhatta jogi érdek igazolása nélkül – akár „a jogrend inkoherenciája feletti aggodalma miatt” –,⁵ alkotmányjogi panasszal az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt az fordulhatott az Alkotmánybírósághoz, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nem volt számára biztosítva. Az alkotmányjogi panasz a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehetett írásban benyújtani [korábbi Abtv. 48. § (1) – (2) bekezdés].⁶ Az alkotmányjogi panasz eljárás tehát plusz feltételeket támasztott az utólagos normakontrollal szemben, az eljárás jogkövetkezményei mégis megegyeztek az utólagos absztrakt normakontroll következményeivel: az AB az alkotmányellenesség megállapítását követően megsemmisítette a jogszabályt, fő szabály

¹ Az Alkotmánybíróság felállításának célját az Abtv. indokolása a következőképpen fogalmazta meg: „Különleges eszköze [az alkotmányvédelemnek] az alkotmánybíróság, amely a hatalmi ágak kölcsönös egyensúlyát és ellenőrzését a normakontrollal, az alkotmányos alapjogok védelmével biztosítja, ugyanakkor hatáskörének korlátai folytán nem sérti a parlament szupremáciáját. (...) Magyarországi bevezetését a jogállam megteremtése, az alkotmányos rend és alapjogok védelme, a hatalmi ágak elválasztása és kölcsönös egyensúlyának megteremtése teszi aktuálissá.”

² A korábbi Alkotmány „32/A. § (1) Az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.” Az Alkotmánybíróság a 4/1997. (I. 22.) AB határozatban kimondta: „Az alkotmányozás körülményeinek tudható be, hogy a magyar alkotmányba csak a legalapvetőbb hatáskör került be. A többi hatáskör alkotmányba foglalása is – ahogy az újabb alkotmánybíróságok esetében jellemző tendencia – garanciális jelentőségű és kívánatos lenne.” ABH 1997, 41, 46.

³ A korábbi Alkotmány „8. §(1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsődrendű kötelessége. (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

⁴ SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, Budapest, 2001, 29. p.

⁵ PACZOLAY PÉTER: *Megváltozott hangsúlyok az Alkotmánybíróság hatásköreiben*. Alkotmánybírósági Szemle 2012/1. 67. p.

⁶ A régi alkotmányjogi panasz korábbi gyakorlatáról 'l.': KÖBLÖS ADÉL: *Milyen jogvédelmet nyújt az alkotmányjogi panasz?* Alkotmánybírósági Szemle 2010/1. 130–134. pp.

szerint *ex nunc* hatállyal (a jogszabály a határozat közzétételének napján hatályát veszítette és ettől kezdve nem lehetett alkalmazni). A megsemmisítés – a jogerős határozattal lezárt büntetőeljárás meghatározott esetekben való felülvizsgálatát kivéve [korábbi Abtv. 43. § (3) bekezdés] – nem érintette a határozat közzététele előtt létrejött jogviszonyokat és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.

A korábbi Abtv. 43. § (4) bekezdése azonban lehetőséget adott az *ex nunc* hatályú megsemmisítés főszabályától való eltérésre: az Alkotmánybíróság más időpontban is meghatározhatta az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését vagy konkrét esetben történő alkalmazhatóságát, ha azt a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolta. Az Abtv. ily módon nagyon szűk lehetőséget adott az egyéni jogsérelem orvoslására és az alkotmányjogi panasz elsődleges funkciójának, a szubjektív jogvédelemnek az érvényesítésére.

Az Alkotmánybíróság élve ezzel a lehetőséggel, megkísérelte az elmozdulást az elvont, hierarchikus alkotmányvédelemtől az egyéni jogsérelmek orvoslása felé. Mivel a konkrét, egyedi alapjogsérelem felülvizsgálata nem léphetett át az adott ügyben alkalmazott jogszabály alkotmányosságán, először a jogkövetkezményekben differenciált az alkotmányjogi panasz előterjesztője javára azzal, hogy a csakis rá vonatkozó visszamenőleges hatályon kívül helyezéssel alkalmat adott jogsérelme orvoslására.⁷

Az Alkotmánybíróság számos esetben élt az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazási tilalma főszabálytól eltérő megállapításának lehetőségével is, bár a vizsgált jogszabály alkotmányellenességének megállapítása nem járt automatikusan együtt az alkalmazási tilalom kimondásával⁸ és azt a testület csupán annak biztosította, aki elsőként nyújtott be alkotmányjogi panaszt, illetve az Alkotmánybíróság döntése előtt nyújtotta be azt.⁹ Az alkalmazási tilalom azonban önmagában nem nyújtott a panaszosnak konkrét jogorvoslatot.

Az Alkotmánybíróságnak a 23/1998. (VI. 9.) AB határozat adott alkalmat alkotmányellenes mulasztás megállapítására, mivel a jogalkotó a büntetőeljáráson kívüli eljárásokban nem szabályozta a testület által alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatósága kizárásának eljárásjogi következményeit.¹⁰

⁷ Elsőként: 32/1990. AB határozat, amely megsemmisítette az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát egyes esetekre korlátozó jogszabályokat. Az indítványozó azért nyújtott be panaszt, mert a bíróság elutasította a lakáskiutalás felülvizsgálatát. SÓLYOM LÁSZLÓ: *Ellenőrzött rendszerváltás*. Világosság 1991. 368. p.

⁸ A 38/1992. (VI. 22.) határozat elutasította az alkotmányjogi panaszban azt a részét, amely a rendelkezés konkrét ügyben való alkalmazása kizárásának kimondására irányult, mivel a jogbiztonság önmagában nem indokolta az alkalmazási tilalom főszabálytól eltérő megállapítását és a konkrét ügy adatai alapján nem látta megállapíthatónak az indítványozó különösen fontos érdekét. Az Alkotmánybíróság hivatalból vizsgálta, hogy fennállt-e az indítványozó különösen fontos érdeke, de utalt arra, hogy ennek valószínűsítése az indítványozó feladata lett volna. ABH 1993, 353, 357.

⁹ A 442/D/2000. AB végzés visszautasította a korábbi eljárásban alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály alkalmazhatóságának kizárására irányuló indítványt. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy „az alkotmányjogi panasz intézménye kettős jellegű. Utólagos normakontrollra irányuló indítványt és jogszabály alkalmazhatóságának valamely konkrét perben történő kizárására vonatkozó kérelmet egyaránt tartalmaz, de a kérelmek elbírálása csak egyazon eljárás keretén belül történhet meg. [...] Sem az Abtv., sem más törvény nem ad lehetőséget arra, hogy az Alkotmánybíróság valamely jogszabály alkalmazhatóságának kizárásáról – az utólagos normakontrolltól elválasztva – önálló, külön eljárásban döntsön, ha korábban ugyanezen jogszabály alkotmányellenességét már elbírálta.” ABH 2003, 1843, 1845–1846.

¹⁰ 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182.

Ezt követően az Országgyűlés megalkotta az alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárási rendjét, az orvoslás módját a Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe utalva.¹¹

Az alkotmányjogi panasz szubjektív jogvédelmi funkciójának gyengesége még egyértelműbben megmutatkozott akkor, amikor a törvény betűje nem, hanem csak az ahhoz kapcsolódó bírói jogértelmezés volt alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság a jogalkalmazás alkotmányossági felülvizsgálatának a magyar jogrendből hiányzó intézménye helyett dolgozta ki az „élő jog” doktrínáját, amelyet az elvi alapokat lefektető 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban az egyébként alkotmányosan is értelmezhető, de a bírói gyakorlatban következetesen alkotmányellenes tartalommal alkalmazott jogszabályi rendelkezés megsemmisítésének igazolására használt. Megállapította, hogy a jogalkalmazás erre irányuló hatáskör hiányában nem lehet tárgya az Alkotmánybíróság eljárásának, de „az Alkotmánybíróságnak nem a normaszöveget önmagában, hanem az érvényesülő, a hatályosuló és megvalósuló normát, azaz az »élő jogot« kell az Alkotmány rendelkezéseinek tartalmával és az alkotmányos értékekkel összevetnie. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint »élő jog« alatt a jogszabály értelmezett és alkalmazott tartalmával együtt kell érteni.”¹² Ha tehát valamely jogszabály több lehetséges értelme közül a jogalkalmazási gyakorlatban csak egyféle tartalommal realizálódott, akkor ez a normatartalom képezte az alkotmányossági felülvizsgálat alapját. Az alkotmányellenes joggyakorlatot azonban csak a jogszabály megsemmisítésével lehetett megszüntetni. Az Alkotmánybíróság a jogszabályi rendelkezés megsemmisítése és a panaszos ügyében való alkalmazhatatlansága mellett – ekkor először és utoljára a régi hatáskörök mellett –, mégis megsemmisítette a megtámadott bírósági ítéleteket is arra hivatkozva, hogy az alkalmazhatatlanság eljárásjogi következményeinek szabályozatlansága miatt csak így érvényesülhetett a konkrét ügyben az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciója. Az Alkotmánybíróság itt fejtette ki először az alkotmányjogi panasz funkciójáról vallott nézetét. E szerint az alkotmányjogi panasz intézményét a jogorvoslati funkció különbözteti meg az absztrakt, utólagos normakontrolltól. Ezért az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatti konkrét jogsérelem orvosolhatóságának hiányában az alkotmányjogi panasz nemcsak funkcióját vesztené el, hanem azt a sajátosságát is, amely a bárki által indítványozható utólagos normakontrollhoz képest a jogintézményben megnyilvánul. Az indítványozó szempontjából is csak akkor van értelme az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatti panasznak, ha az Alkotmánybíróság eljárása folytán jogsérelemből orvosolhatóvá válik.¹³

Már a határozathoz fűzött különvélemény rávilágított arra, hogy a jogalkalmazó szervezet kell megfelelő jogi eszközök alkalmazásával rászorítani a jogszabályok alkotmányos értelmezésére, és nem a jogalkotót „megbüntetni” az alkotmányellenes jogértelmezés miatt, ezért az Alkotmánybíróság más megoldást keresett az individuális alapjogsértések orvoslására. A jogértelmezés felülvizsgálatát illetően a máig ható egyik megoldást a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat találta meg az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező részében foglalt alkotmányos követelményben. Valódi alkotmányjogi

¹¹ Az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására irányuló eljárás megteremtéséről szóló 1999. évi LXV. törvény.

¹² 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 276.

¹³ 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 281–282.

panasz és a jogszabályok bíróságokra kötelező alkotmánykonform értelmezése hiányában az Alkotmánybíróság az Alkotmányból kiindulva a jogszabály alkotmányos értelmezésének tartományát jelölte ki *erga omnes* hatállyal. Ezzel gyakorlatilag megfordította a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában kidolgozott,¹⁴ jelenleg az Alaptörvény 28. cikkében megfogalmazott alkotmánykonform értelmezés kötelezettségét.

Az alkotmányos követelmény funkciója ugyanúgy a norma alkotmányos értelmezése az „élő jog” koncepciójától való elhatárolódás jegyében, mint az alkotmánykonform értelmezés esetében, de míg az alkotmánykonform értelmezést utólag kizárólag valódi alkotmányjogi panasz alapján kérheti számon az Alkotmánybíróság (feltéve, hogy van erre vonatkozó hatásköre), addig az alkotmányos követelmény egy preventív eszköz, amely megakadályozhatja az alkotmányellenes ítélezési gyakorlat megszilárdulását.

Hasonlóképpen „egy speciális alkotmányos prevenciót” biztosított az Alkotmánybíróság azzal, hogy a normakontroll hatáskörét – a valamennyi normára kiterjedő alkotmányossági vizsgálat lehetőségére hivatkozva – kiterjesztette a jogegységi határozatok alkotmányossági felülvizsgálatára, mivel ezzel megakadályozta, hogy alkotmányellenes jogegységi határozatok nyomán alkotmánysértő ítéletek születhessenek.¹⁵

Mindezek azonban sok vitára okot adó kényszermegoldások voltak. Mindaddig, amíg az Alaptörvény be nem vezette a valódi alkotmányjogi panaszt, az alapjogok szubjektív védelme eshetőleges maradt.

III. Az alkotmányjogi panasz új szabályozása

1. Bevezetés

Az Alaptörvény – német mintára – újraszabályozta az Alkotmánybíróság sokak szerint „féloldalasra sikerült” hatáskörét: bevezette a jogalkalmazás felülvizsgálatára kiterjedő „valódi” alkotmányjogi panaszt [24. cikk (2) bekezdés d) pont] az utólagos absztrakt normakontroll megtartása, de indítványozói körének szűkítése mellett [24. cikk (2) bekezdés e) pont]. Az Alaptörvény fenntartotta és egyúttal beemelte az Alaptörvénybe a régi, az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszt is [24. cikk (2) bekezdés c) pont]. Az új Abtv. ezen túlmenően megteremtette a kivételes, a közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz lehetőségét [Abtv. 26. § (2)

¹⁴ A német Szövetségi Alkotmánybíróság a híres Lüth ítéletben dolgozta ki az alkotmánykonform értelmezés kötelezettségének (*das Gebot der verfassungskonformen Auslegung*) alapjait. A határozat szerint az alapjogok egy objektív értékrendszert (*objektive Wertordnung*) alkotnak, amely minden jogágba kisugárzik. Ebben a kisugárzó hatásban (*Ausstrahlungswirkung*) határozta meg a testület a rendes bíróság alapjogokhoz kötöttségének a lényegét. A kisugárzó hatás figyelmen kívül hagyása ugyanis alapjogsértést valósít meg, amely a bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz alapjául szolgálhat. BVerfGE 7, 198, 204-207. Lényeges, hogy a *Grundgesetz* maga kimondja, hogy a bíróság kötve van az alapjogokhoz: „1. cikk (3) A következő alapjogok közvetlenül kötelező jogként kötelezik a törvényhozót, a végrehajtó hatalmat és az igazságszolgáltatást.”

¹⁵ ZAKARIÁS KINGA – POTJE LÁSZLÓ: *A jogegységi határozatok alkotmánybírósági felülvizsgálata*. Jogtudományi Közlöny 2010/10. 492. p.

bekezdés]. Fontos hangsúlyozni, hogy az Abtv. – az *actio popularis*-al szemben – mindhárom panaszfajta érdemi elbírálását érintettséghez kötötte [Abtv. 56. § (2) bekezdés].

Az Alaptörvény ennek megfelelően szabályozza az e hatáskörök gyakorlása során alkalmazható jogkövetkezményeket is: megadja az Alkotmánybíróságnak mind az alaptörvény-ellenes jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés, mind az alaptörvény-ellenes bírói döntés megsemmisítésének jogát [24. cikk (3) bekezdés].

Magyarország Alaptörvényével szemben Németország Alaptörvénye (a továbbiakban: *Grundgesetz*) csupán egy alkotmányjogi panasz eljárásról rendelkezik,¹⁶ de a Szövetségi Alkotmánybíróságról szóló törvény (a továbbiakban: BVerfGG) – a jogkövetkezmények szabályozásánál –¹⁷ megkülönbözteti az érintett magánszemély által benyújtott¹⁸ normakontrollra irányuló kérelmet (*Rechtssatzbeschwerde*) és a bírósági határozatok felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszt (*Urteilsverfassungsbeschwerde*). A törvény ellen irányuló alkotmányjogi panaszoknak is két esete van: az egyik, amikor az alkotmányjogi panasz közvetlenül a törvény ellen irányul, a másik pedig, amikor a törvényt közvetett módon kifogásolják azzal, hogy a megtámadott határozat a törvényen alapul. Az alkotmányjogi panasz intézményének bevezetését elsősorban az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciója indokolta, az ugyanis elsősorban az egyéni alapjogok védelmére szolgál, de másodsorban – az egyedi ügyön túlmutató jellegére tekintettel – az objektív jogrend alkotmányosságának védelmét is szolgálja.¹⁹

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz funkciójának meghatározásakor a korábbi gyakorlatából kiindulva, miszerint az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciója van, megállapította: „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja ugyanis az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvosolása. Ehhez kapcsolódik a jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszok esetén másodlagos célként a későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése és ennek révén egyben az alkotmányos jogrend objektív védelme” {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [11], [13]}.” {Megerősítette: 6/2013. (III.1.) AB határozat, ABH 2013, 194, 258}

¹⁶ *Grundgesetz* „93. cikk (1) A Szövetségi Alkotmánybíróság dönt az alábbi ügyekben: (...) 4/a. az alkotmányjogi panaszokról, amelyeket bárki benyújthat, azt kifogásolva, hogy a közhatalom megsértette valamely alapvető jogát vagy valamely, a 20. cikk (4) bekezdésében, a 33., 38., 101., 103. és 104. cikkben foglalt jogát.”

¹⁷ BVerfGG „95. § [Határozat] (...) (2) Ha a bírósági határozat ellen irányuló alkotmányjogi panasz helyt adnak, a Szövetségi Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezi a határozatot, a 90. § (1) bekezdés első mondata szerinti esetben pedig visszautalja az ügyet az illetékes bírósághoz. (3) Ha a törvény ellen irányuló alkotmányjogi panasz helyt adnak, a törvényt meg kell semmisíteni. (...)”

¹⁸ BVerfGG „90. § (1) Bárki a Szövetségi Alkotmánybírósághoz fordulhat azt állítva, hogy az államhatalom egyik alapjogát vagy a *Grundgesetz* 20. cikk (4) bekezdésében, 33., 38., 101., 103. és 104. cikkében garantált jogát sérti.” A „bárki” a Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában az érintett magánszemélyt jelenti. A testület az érintettség vonatkozásában hármas követelményrendszerrel állított fel: személyes érintettség (*Selbstbetroffenheit*), közvetlen érvényesülés (*Unmittelbarkeit*) és pillanatnyi érintettség (*Gegenwärtig*). PIEROTH, BODO – SCHLINK, BERNHARD: *Grundrechte Staatsrecht II*. C. F. Müller, 2011. 309–312. pp.

¹⁹ RUPPERT, STEFAN – SPERLICH, PETER: § 90 *Aktivlegitimation*: In: UMBACH, DIETER C. – CLEMENS, THOMAS – DOLLINGER, FRANZ-WILHELM (szerk.): *Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch*, C.F. Müller, Heidelberg, 2005. 1122. p.

Az alkotmányjogi panasz intézményének az elsődleges funkciója tehát az egyéni alapjogok védelme (szubjektív jogvédelmi funkció). Ezért a kérdés ma már az, hogy a jogorvoslati funkció mennyire hatékony.

2. Az alkotmányjogi panasz eljárás általános szabályai

Az alkotmányjogi panasz kettős funkciójának megkülönböztetése áthatja az egész eljárást, de különös jelentősége van az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott formai követelmények vizsgálata során és az Alkotmánybíróság érdemi döntése jogkövetkezmenyeinek megállapítása során. Az alkotmányjogi panasz befogadásának tartalmi követelményeire, köztük az Abtv. 29. §-ában foglalt kritériumok részletes elemzésére nem térek ki, mivel ez a téma önálló előadás tárgyát képezi.

Az alkotmányjogi panasz funkcióját tekintve itt elegendő annyit megállapítani, hogy a befogadhatóság – német gyakorlatból átvett –²⁰ tartalmi feltételei közül az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” követelménye az alkotmányjogi kérdés felvetése mellett az egyedi ügyön túlmutató jelentőség követelményét állítja fel, mégpedig a kérdés tisztázásának a jogrendre és társadalomra gyakorolt hatása közötti összefüggésre tekintettel, így ez a feltétel egyértelműen az objektív jogrend alkotmányosságát kívánja érvényre juttatni. A „bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség” pedig – az alkotmányjogi panasz alapvető jelentőségének követelményével ellentétben – a panasz sikerességéhez kapcsolódik, az indítványozó egyéni alapjogai sérelmének orvosolhatóságáról szól, és ezzel tulajdonképpen a megnevezett Alaptörvényben foglalt jogok érvényesítésére való alkalmasságáról.

Az Abtv. 29. §-ában foglalt két feltételt az Alkotmánybíróság befogadást visszautasító végzéseiben²¹ nem válik el élesen egymástól,²² a testület azokat – a befogadhatósági követelmények alternatív jellegére hivatkozással – az érdemi határozatokban azonban külön-külön vizsgálja.²³ Míg a német alkotmánybírói gyakorlatban – a befogadhatósági feltételek konjunktív jellegére tekintettel – a „különösen súlyos hátrány kritériuma”

²⁰ BVerfGG „93a. § [Az alkotmányjogi panasz befogadása] (1) Az alkotmányjogi panaszt a határozathozatal előtt be kell fogadni. (2) Abban az esetben kell befogadni, ha a) alapvető alkotmányjogi jelentőségű, b) alkalmas a 90. § (1) bekezdésében megnevezett jogok érvényesítésére; ez abban az esetben is fennáll, ha az érdemi döntés megtagadása a panaszos számára különösen nagy hátrányt okozna.” Ennek megfelelően a befogadás egyik kritériuma, hogy az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel (*Grundsatzannahme*), illetve alkalmas legyen az alapjogok és egyéb alkotmányos jogok érvényesítésére (*Durchsetzungsannahme*). Ezek a befogadási feltételek egységesen vonatkoznak mind a bírói döntés elleni, mind a norma elleni alkotmányjogi panaszra.

²¹ Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a legtipikusabbnak tekinthető visszautasítási ok az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételek fennállásának hiánya. TÓTH. J. ZOLTÁN: *A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában*. Jogtudományi Közlöny 2014/5. 231. p.

²² Az Alkotmánybíróság többnyire az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” hiányára alapítja a visszautasítást, a másik feltételt külön nem vizsgálja, csupán megállapítja, hogy nem észlelt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet sem. ’pl.’ 3004/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [3]. Az alkotmánybírói gyakorlat részletes bemutatását ’l.’ BITSKEY BOTOND – TÖRÖK BERNÁT (szerk.): *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. Hvgorac, 2015. 143–148. pp., 205–212. pp.

²³ 3/2013. (II. 14.) AB határozat, ABH 2013, 92, 99–100.; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, ABH 2013, 293, 298; 8/2013. (III. 1.) AB határozat, ABH 2013, 312, 319–320.

teremt egyensúlyt az alkotmányjogi panasz objektív és szubjektív funkciója között, a magyar gyakorlatban a két feltétel – Abtv. szövegének megfelelő – vagylagossága biztosíthatja azt. Ezért különösen fontos, hogy a befogadás e két tartalmi kritériumának a különálló vizsgálata – az Abtv. 56. § (3) bekezdésnek megfelelően – tükröződjön a visszautasító végzéseiben is. A német alkotmánybírói gyakorlat ebben a tekintetben nem követendő példa, mivel a BVerfGG 93d. §-a szerint az alkotmányjogi panasz befogadásának visszautasítását nem kell megindokolni.²⁴

3. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának formai követelményei

Az Abtv. 52. § (2) bekezdés szerint az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése pedig előírja, hogy az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli: az Alkotmánybíróságnak az indítványozó jogosultságát megalapozó hatáskörét; az eljárás megindításának indokait; az Alaptörvény megsértett rendelkezését és az abban biztosított jog sérelmének lényegét; a vizsgálandó jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést; továbbá indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabály, jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével és végül kifejezett kérelmet az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára. Az új szabályozás – a korábbival ellentétben, amely csak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölését kívánta meg [korábbi Abtv. 22. § (2) bekezdés] és ezzel viszonylag tág teret adott az Alkotmánybíróság számára, hogy az indítványt kiterjesztően értelmezze, és tartalma szerint bírálja el – megköveteli, hogy az indítványozó pontosan megjelölje az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezés vagy bírói döntés mellett az Alaptörvény megsértett rendelkezését is. Az alkotmányjogi panasz kettős funkciójának érvényesítése azonban sok esetben megkívánná az ilyen fajta indítványhoz kötöttségtől való eltérést. Az objektív jogvédelmi funkció a vizsgálat hivatalból való kiterjesztését a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezésére. A szubjektív jogvédelmi funkció pedig a vizsgált panaszban fel nem hívott alapjogokra való kiterjesztését.

Az Alaptörvény negyedik módosítása az indítványhoz kötöttség szabályozását kívánta alaptörvényi szintre emelni a 24. cikk (4) bekezdésével, miszerint az Alkotmánybíróság csak abban az esetben vonhatja vizsgálat alá a jogszabálynak az indítvánnyal nem érintett rendelkezését, ha az a felülvizsgálni kért szabállyal szoros tartalmi összefüggésben áll, de ezzel tulajdonképpen az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát kodifikálta, fenntartva a vizsgálat ilyen irányú kiterjesztését.

Az új szabályozás nem ilyen megengedő azonban az alapjogi sérelem vizsgálata körében: az Abtv. 52. § (1b) bekezdés szerint ugyanis nem elegendő, hogy az indítványból egy-

²⁴ Az alkotmányjogi panaszt visszautasító határozatában rendszerint csak az áll: „A tanács nem fogadja be az alkotmányjogi panaszt határozathozatalra, mivel az nem megengedhető.” A határozat számos esetben mégis tartalmaz egy rövidített indokolást: pl. „Az alkotmányjogi panasz nem befogadható, mivel annak a feltételei nem állnak fenn (BVerfGG 93a. § 2. cikk). Az alkotmányjogi panasz nem felel meg az BVerfGG 23 § (1) bekezdés második mondatában és 92. §-ában foglalt indokolási kötelezettségnek. [...] A Szövetségi Alkotmánybíróság a további indokolástól a BVerfGG 93d. § (1) bekezdés harmadik mondata értelmében eltekint.” (2011. március 8-án hozott határozat, 1BvR 1149/10)

értelműen kiderüljön, hogy milyen alapjog vagy egyéb alkotmányos jog sérelme következett be, és a konkrét ügy, valamint az alapjogi sérelem között közvetlen kapcsolat igazolva legyen, hanem pontosan meg kell jelölni az Alaptörvény megsértett rendelkezését. Furcsa módon, amíg a szabályozás lehetőséget ad a vizsgálat tárgyának a kiterjesztésére és – ahogy a későbbiekben látni fogjuk – az Alaptörvényben foglaltaktól eltérő jogkövetkezmény megállapítására is, pont a mérce meghatározásánál köti meg az Alkotmánybíróság kezét. Az Abtv. 32. cikk (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát bármely eljárása során hivatalból végezze, de azt kifejezetten nem, hogy hivatalból kiterjessze a vizsgálatot a panaszban fel nem hívott alapjogokra.

A szigorú szabályozás számos esetben oda vezet, hogy az Alkotmánybíróság a befogadási eljárásban²⁵ azért utasítja vissza az alkotmányjogi panaszt,²⁶ mert az alapjogi sérelem és a megjelölt alaptörvényi rendelkezés között nincs összefüggés, így a hivatkozott jog sérelme fel sem merül.²⁷ Abban az esetben pedig, ha az összefüggés hiánya nem nyilvánvaló, akkor a nem megfelelő alaptörvényi rendelkezésre hivatkozás az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya miatt elutasításhoz vezet.²⁸

Az alkotmányjogi panasz szubjektív jogvédelmi funkciója ilyen esetekben két módon orvosolható: vagy az indítványozók megjelölik a jogsérelemmel összefüggésbe hozható összes Alaptörvényben foglalt jogot annak érdekében, hogy az Alkotmánybíróság ki tudja választani a valóban érintett alapjogot, vagy az Alkotmánybíróság ebben a tekintetben visszatér az indítvány tartalma alapján való elbíráláshoz és az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének b) pontját (Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényege), d) pontját (Alaptörvény megsértett rendelkezései) és e) pontját (indokolást arra nézve, hogy miért ellentétes a kifogásolt jogszabályi rendelkezés vagy bírói döntés az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével) nem külön-külön kéri számon, hanem összességében, tartalmilag értékeli, az alkotmányjogi panaszt benyújtó magánszemély javára.

Ebben a tekintetben példaként említhetjük a német alkotmánybírói gyakorlatot, amely – a BVerfGG 92. §-ban foglalt megjelölési és indokolási kötelezettség ellenére²⁹ – nem követeli meg a sérülni vélt alkotmányos rendelkezés pontos megjelölését. Ugyanakkor szigorú követelményeket állított fel az indokolással kapcsolatban, amelyből már egyértelműen ki kell derülnie, hogy milyen alapjogsérelem következett be. A testület komplex feltételrendszert alakított ki: a panaszosnak a tényállást úgy kell bemutatnia, hogy abból világosan következzen az alapjogsérelem lehetősége; meggyőzően igazolnia

²⁵ Lényeges, hogy a határozott kérelem hiánya már a kezdetektől a leggyakoribb visszautasítási ok az egyesbírói eljárásban. LOVASSY ÁDÁM: *Az egyesbírói eljárás elsőéves tapasztalatai*. Alkotmánybírói Szemle 2013/1. 115. p.

²⁶ A befogadás formai feltételei közül a leggyakoribb visszautasítási ok az indokolás hiánya [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. TÓTH. J., 2014, 229.

²⁷ Pl. hatósági eljárás hiányában a tisztességes hatósági eljárásra [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] hivatkozás esetén a tisztességes bírói tárgyaláshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] helyett. 3245/2015. (XII. 8.) AB végzés, ABH 2015, 2975, 2978-2979.

²⁸ Pl. a határozott idejű munkaviszony megszűnése vagy megszüntetése folytán elmaradt munkabérré és annak anyagi kompenzációjára nem terjed ki a tulajdonjog alkotmányos védelme. 3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, ABH 2749, 2763.

²⁹ BVerfGG “92. § Az alkotmányjogi panasz indokolásában meg kell jelölni azt a jogot, amelynek sérelmét állítják, valamint annak az állami szervnek vagy intézménynek az államhatalmi aktusát vagy mulasztását, amely a panaszos szerint a sérelmet okozta.”

kell, hogy a konkrét ügy és az alapjogi sérelem között közvetlen kapcsolat van, az alapjogi sérelem érinti; valószínűsíteni kell, hogy az alapjog korlátozása nem igazolható; sőt utalni kell az alkotmánybírói gyakorlatra is.³⁰ Amennyiben az alkotmányjogi panasz hatósági vagy bírói döntés ellen irányul, az indokolásból annak is ki kell tűnnie, hogy a panaszos a hatósági vagy peres eljárások során milyen eszközökkel élt az alapvető jogai sérelmének megakadályozása céljából.³¹

A szigorú követelmények értékelésekor figyelembe kell vennünk, hogy a Németországban 1951-ben bevezetett alkotmányjogi panasz jogintézménye több jelentős törvénymódosításon ('pl.' 1963-ban a befogadási eljárás bevezetése), valamint több évtizedes alkotmánybírói gyakorlaton keresztül bontakozott ki. Ezért az alkotmányjogi panasz kérelemre vonatkozó szigorú szabályozás és gyakorlat is csak hosszú távon, az alkotmányjogi panasz „kultúrájának” elterjedését követően lehet követendő példa az Alkotmánybíróság számára.

4. Az Alkotmánybíróság érdemi döntésének jogkövetkezményei

Az Alkotmánybíróság számára nagy szabadságot ad az Abtv. 39. § (3) bekezdése, miszerint az Alkotmánybíróság az alkalmazott jogkövetkezményeket az Alaptörvény és e törvény keretei között állapítja meg. Az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a) pontja jogkövetkezményként előírja az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megsemmisítését, az Abtv. pedig változatlanul lehetőséget ad az *ex nunc* hatályú megsemmisítéstől való eltérésre [Abtv. 45. § (4) bekezdés] és a konkrét ügyre vonatkozó [Abtv. 45. § (2) bekezdés], sőt általános alkalmazási tilalom kimondására is [Abtv. 45. § (5) bekezdés]. Az Abtv. ezen túlmenően tartalmazza az alkotmánybírói gyakorlatban kialakult alkotmányos követelmény jogkövetkezményként való megállapításának lehetőségét. Az új Abtv. hatályba lépését követően a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására és a jogalkotó feladatai teljesítésének felhívására irányuló önálló hatáskör megszűnt,³² az csupán hivatalból megállapítható jogkövetkezményként alkalmazható. Ezzel szemben a BVerfGG lehetőséget ad alkotmányjogi panasz keretében az állami szervek vagy intézmények államhatalmi aktusának megátadása mellett a mulasztás kifogásolására is (92. §).

A német alkotmányjogi panasz eljárás jogkövetkezményeiről a BVerfGG 95. §-a rendelkezik. Ennek értelmében a Szövetségi Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasznak helyt adó határozatának rendelkező része kettős tagolású. Egyrészt megállapítja, hogy a panaszos alapjogának megsértése miatt fennáll az alkotmányellenesség [a 95. § (1) bekez-

³⁰ MAGEN, STEFAN: § 92 *Bezeihnungs- und Begründungslasten*: In: UMBACH – CLEMENS – DOLLINGER, 2005. 1190–1200. pp.

³¹ A Szövetségi Alkotmánybíróság a BVerfGG 90. § (2) bekezdésében rögzített jogorvoslatok kimerítésének követelménye mellett bevezette a szubszidiaritás elvét. Eszerint a panasz benyújtásának további feltétele, hogy a panaszos az alkotmányjogi panasz eljárás előtt minden jogi eszközzel éljen a jogsértés megakadályozása vagy megszüntetése érdekében.

³² Az Alkotmánybíróság indítványozói jogosultság hiányára hivatkozással visszautasítja az alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt. 'pl.' 3210/2014. (VII. 21.) AB végzés, ABH 2014, 2370, 2371.

dés első mondata szerinti alkotmányellenességet megállapító határozat], másrészt az alapeljárás stádiumának megfelelően dönt az alkotmányellenesség jogkövetkezményéről [a 95. § (2) és (3) bekezdése szerinti jogkövetkezményt foganatosító határozat]. A rendelkező rész kettős tagolását az alkotmányjogi panasz eljárás és az alapeljárás egyértelmű szétválasztása indokolja. Az alkotmányjogi panasz eljárás a panasz sikeressége esetén a 95. § (1) bekezdés első mondata szerinti alkotmányellenesség megállapításához vezet; a 95. § (2) bekezdése csupán azt szabályozza, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség megállapítása következtében milyen mértékben avatkozhat be az (lezárult vagy még folyamatban lévő) alapeljárásba. Annak ellenére, hogy gyakorlati szempontból mind a panaszos, mind az eljárásban résztvevő többi személy, sőt az érintett hatóságok és bíróságok számára is a jogkövetkezmények a jelentősebbek, az alkotmányossági szempontú felülvizsgálat lényege mégis az alkotmányellenesség megállapítása.³³

A törvény ellen irányuló alkotmányjogi panasz esetén, ha az alkotmányellenesnek bizonyult, kötelező megsemmisíteni a törvényt. A Szövetségi Alkotmánybíróság ugyanakkor tovább mehet, és az alkotmányellenes helyzet megítéléséből kiindulva a jövőre nézve konkrét jogkövetkezményeket is megállapíthat. A testület a törvényhozó hatáskörét érintő esetekben ugyanakkor önmérsékletet tanúsított, és a jogkövetkezmények tekintetében eltért a megsemmisítés kötelező előírásától. Ez a gyakorlatban oda vezetett, hogy a szabálykivétel viszony megfordult, és a testület gyakrabban állapítja meg a törvény Alaptörvénnyel való össze nem egyeztetetőségét, mint a megsemmisítést.³⁴ A Szövetségi Alkotmánybíróság a törvény közvetett felülvizsgálata esetén sem feledkezik meg a kifogásolt egyedi határozatról. Az alkotmányellenes jogszabályon alapuló határozatot akkor is hatályon kívül helyezi, ha a törvény megsemmisítésétől eltekintett. A törvény az Alaptörvénnyel való „össze nem egyeztetetőségének” megállapítása esetén átmenetileg hatályos marad ugyan, azt az alapeljárásban nem szabad az érintett hátrányára alkalmazni.³⁵

Az új magyar szabályozás az alkotmányos rend védelme körében az Alkotmánybíróságra bízta annak eldöntését, hogy szükségesnek ítéli-e a jogszabály megsemmisítését vagy elegendőnek tartja az alkotmányos követelmény kimondását, illetve alkotmányellenes mulasztás megállapítását. A jogszabály kíméletének választása azonban az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály, vagyis a régi típusú panasz esetén veszélyeztetheti a szubjektív jogvédelmi funkciót, mivel ilyen esetekben az Alkotmánybíróság a jogszabályt támadó panaszt elutasítja.³⁶ Az alkotmányos követelmény alapján az eljárási törvények értelmében nincs lehetőség új eljárásra, az alkotmányellenes mulasztás megállapításának pedig (hasonlóan a *pro futuro* megsemmisítéshez) nincs jogorvoslati hatása a konkrét ügyben, az utóbb megalkotott szabályokat ugyanis nem lehet az indítványozóra kiható hatállyal alkalmazni.

Az alkotmányjogi panasz szubjektív jogvédelmi funkciója mind Németországban, mind Magyarországon leginkább a valódi alkotmányjogi panasz eljárásban érvényesül.

³³ STARK, PHILIPP: § 95 *Entscheidung*. In: UMBACH–CLEMENS–DOLLINGER, 2005. 1316. p.

³⁴ STARK, In: UMBACH–CLEMENS–DOLLINGER, 2005. 1333. p.

³⁵ STARK, In: UMBACH–CLEMENS–DOLLINGER, 2005. 1337. p.

³⁶ Az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény megállapítása mellett több határozatában azzal az indokolással utasította el az alkotmányjogi panaszt, hogy az alaptörvény-ellenesség a konkrét esetben nem befolyásolta érdemben a bírói döntést. 8/2013. (III.1.) AB határozat, ABH 2013, 312, 338–339; 25/2013. (X. 4.) AB határozat, ABH 2013, 771, 792; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2013, 999, 1027–1028.

Az alkotmánybíróság alkotmányos jogállásának megfelelően nem változtathatja meg ugyan az alaptörvény-ellenes bírói döntést annak törvényessége szempontjából, nem válhat negyedfokú bírósággá,³⁷ de a német Szövetségi Alkotmánybíróság köteles az alkotmányellenes bírósági határozatot hatályon kívül helyezni³⁸ és az alapjogok vagy egyéb alkotmányos jogok sérelme esetén az ügyet visszautalni az illetékes bírósághoz.³⁹ Az Alkotmánybíróság pedig a bírói döntés alaptörvény-ellenessége esetén köteles azt megsemmisíteni. A megsemmisítés ebben az esetben nem mérlegelhető jogkövetkezmény, nincs alternatívája. A bírói döntést megsemmisítő alkotmánybírósági döntés eljárásjogi következményeire a bírósági eljárások szabályait tartalmazó törvények rendelkezéseit kell alkalmazni. A szükség szerint lefolytatandó bírósági eljárásban pedig az alkotmányjogi kérdésekben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni. A valódi alkotmányjogi panasz tehát közvetlen – a Kúria jogkövetkezményeket levonó nemperes eljárását követően – fejt ki az indítványra okot adó ügyben a jogorvoslati hatását. A Kúria eljárása ebben az esetben hivatalból indul [Pp. 362. § (1) bekezdés].

Hasonló közvetett jogvédelmi mechanizmus érvényesül a régi típusú panaszok esetében az alkalmazott jogszabály megsemmisítése esetén is, azzal a különbséggel, hogy az eljárás az indítványozó – az Alkotmánybíróság határozatának részére történő kézbesítésétől számított harminc napon belül előterjeszhető – kérelmére indul. Ettől független kérdés, hogy az Alkotmánybíróság a régi típusú panaszban az alkalmazott jogszabály megsemmisítésének hiányában megsemmisítheti-e a bírói döntést.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában nem példa nélküli az alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenessége jogkövetkezményeként a bírói döntés megsemmisítése.⁴⁰ Ezek-

³⁷ A Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában a bírósági határozatok alkotmányossági felülvizsgálata az ún. Heck'sche formula szerinti vizsgálatra korlátozódik: „Az eljárás lefolytatása, a tényállás megállapítása és értékelése, a törvények értelmezése és az egyedi esetre alkalmazása kizárólag az arra illetékes bíróságok feladata, és a Szövetségi Alkotmánybíróság felülvizsgálata alól ki van véve. Kizárólag a bíróságok „különös” alkotmányjogsértése esetén, alkotmányjogi panaszra avatkozhat be a Szövetségi Alkotmánybíróság [...]” BVerfGE 18, 85 (92) Az állandó bírói gyakorlat részévé vált formula a „különös alkotmányjog” meghatározása révén az alkotmánybírósági kontrollt annak a vizsgálatára szorítja, hogy a bíróságok az „egyszerű jog” értelmezése és alkalmazása során nem hagyták-e figyelmen kívül az alapjogokat. ZAKARIÁS KINGA: *A rendes bíróságok határozatainak alkotmányossági felülvizsgálata a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában*. Jogtudományi Közlöny 2010/2. 102. p. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az alkotmányjogi panaszok befogadásának visszautasítása körében jelenik meg a rendes bírói jogértelmezés, illetve mérlegelés körébe tartozó döntések felülvizsgálatától való tartózkodás, különös hangsúllyal a negyedfokú bíróság koncepciójának tagadására. A gyakorlat elemzését ld. BITSKEY–TÖRÖK 2015, 206–210. pp.

³⁸ A rendelkezéssel kapcsolatban kritikaként merült fel, hogy nem veszi kellőképpen figyelembe az alapeljárás és az alkotmányjogi panasz eljárás közötti különbségeket. A kritikusok szerint a törvényalkotónak jobban oda kellett volna figyelnie arra, hogy az alapeljárásba való beavatkozás látszatát elkerülje. STARK, In: UMBACH–CLEMENS–DOLLINGER 2005, 1324–1325. pp.

³⁹ A rendelkezés megfogalmazása nem szerencsés, mivel azt a benyomást kelti, hogy a törvény a Szövetségi Alkotmánybíróságra szuper-fellebbviteli bíróságként tekint. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az alkotmányjogi panasz eljárásnak a bírósági alapeljárástól eltérő a tárgya. Nem úgy merül fel a probléma, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság maga dönti el az ügyet vagy visszautalja azt, hiszen az alkotmányjogi panasz eljárás a Szövetségi Alkotmánybíróság határozatával véglegesen lezárul, így nincs mit visszautalni a rendes bíróságokhoz. Az alapeljárásban született határozat hatályon kívül helyezése az alapeljárást a korábbi állapota (*status quo ante*) helyezi vissza. A rendes bíróság további eljárásában az alkotmányjogi indokok tekintetében kötvé van a Szövetségi Alkotmánybíróság határozatához, de akár a korábbi alapeljárással azonos eredményre is juthat. STARK, In: UMBACH–CLEMENS–DOLLINGER, 2005, 1315. p.

⁴⁰ 3086/2013. (III.27.) AB határozat, 3086/2013. (III.27.) AB határozat.

ben az ügyekben az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabályok alaptörvény-ellenességének megállapítása mellett – az Abtv. 28. § (2) bekezdését segítségül hívva – semmisítette meg a bírói döntéseket, mivel az alkalmazási tilalom elrendelésének – megsemmisítés hiányában – nem voltak meg a törvényi feltételei. Ennek ellenére a fenti kérdés nem teljes körűen tisztázott. Felvethető, hogy az Abtv. 28.§ (2) bekezdésének felhasználása a két hatáskör összemosásához vezet, de az is, hogy az Abtv. e szabálya a jogkövetkezmények hatékony levonásának eszköze. Ennek a szabálynak a célja a hatáskörök közötti átjárhatóság biztosítása, ebben az esetben pedig a hatáskör nem változik (az Alkotmánybíróság nem a bírói döntésben foglalt jogértelmezés, hanem a norma alaptörvény-ellenességét vizsgálja). Ugyanakkor a jogszabály közvetlen alaptörvény-ellenessége kizárja a bírói döntésre, annak a közvetett alaptörvény-ellenességét okozva. Az Alkotmánybíróság már kimondta, hogy bírói döntés alaptörvény-ellenessége jogszabálynak az Alaptörvénnyel összhangban nem álló értelmezése és alkalmazása, vagy alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán állhat elő.⁴¹ Ezért álláspontom szerint lehetőség van a jogszabályi rendelkezés megsemmisítésének hiányában a bírói döntés megsemmisítésére, és ez szükséges is az alkotmányjogi panasz jogvédelmi funkciójának érvényesítése érdekében.

IV. Konklúzió

Az alkotmányjogi panasz korábbi magyarországi szabályozása egyértelműen azt mutatja, hogy annak funkciója elsődlegesen az absztrakt alkotmányos rend biztosítása volt és csak másodlagosan és közvetetten az alapvető jogokon esett sérelmek orvoslása. Az Alkotmánybíróság a sokat kritizált aktivizmusa ellenére – a hatáskörének keretei között – csak a joggyakorlat tendenciáinak alkotmányossági vizsgálatáig jutott és juthatott el.

Az Alaptörvény hatályba lépésével lényegesen megváltozott az alkotmányjogi panasz funkciója (az alkotmányos jogrend objektív védelmével szemben előtérbe került a szubjektív jogvédelem), és kétségtelenül sokkal több eljárásjogi eszköz áll az Alkotmánybíróság rendelkezésére az alkotmányjogi panasz speciális jogorvoslati funkciójának érvényesítésére. Arra a kérdésre, hogy az Alaptörvény valóban „új egyensúlyt” hozott-e létre az alkotmányjogi panasz új szabályozásával, három év elteltével még nem lehet választ adni, de arra talán érdemes rámutatni, hogy az alkotmányjogi panasz szubjektív funkciója most sem érvényesül maradéktalanul, így ezzel kapcsolatban – különösen a német modellre tekintettel – vannak még teendők.

⁴¹ 8/2014. (III.20.) AB határozat, ABH 2014, 174, 188.

KINGA ZAKARIÁS

DIE OBJEKTIVE UND SUBJEKTIVE FUNKTION DER
VERFASSUNGSBESCHWERDE

(Zusammenfassung)

Die Erstellung einer Bilanz bedeutet eine Gegenüberstellung verschiedener Sachverhalte, daher stelle ich in meinem Vortrag über die neu geregelte Verfassungsbeschwerde die Frage: was liegt in der anderen Schale der Waage, womit vergleichen wir die veränderte Verfassungsbeschwerde? Um das volle Bild zu erhalten muss eine Untersuchung in zwei Richtungen unternommen werden.

Die neue Verfassungsbeschwerde muss erstens im Vergleich mit der alten Verfassungsbeschwerde (die gar keine echte Verfassungsbeschwerde, sondern eine Variante der nachträglichen Normenkontrolle war) untersucht werden, damit die Veränderung ihrer Funktion erkennbar wird. Deshalb wird zuerst ein Überblick der Geschichte der ungarischen Verfassungsbeschwerde gegeben, darunter werden die Bemühungen des Verfassungsgerichts der Verfassungsbeschwerde eine dem Individualrechtsschutz dienende Funktion beizumessen dargestellt (die Theorie des lebendigen Rechts, das Gebot der verfassungskonformen Auslegung, die Untersuchung der Beschlüsse des Obersten Gerichtshofes zur Wahrung der Rechtssicherheit im Rahmen der nachträglichen Normenkontrolle).

Das ungarische Grundgesetz hat mit der Neuregelung der Verfassungsbeschwerde und Einführung der echten Verfassungsbeschwerde (Urteilsverfassungsbeschwerde) nach deutschem Muster dem Verfassungsgericht ein wichtiges Instrument in die Hand gegeben um die subjektive Funktion der Verfassungsbeschwerde zur Geltung zu bringen.

Damit die Institution der Verfassungsbeschwerde die Grundrechte als subjektive Rechte auch tatsächlich wahren kann, muss die subjektive Funktion das ganze Verfahren durchdringen. Ob das Verfahren effektiv den Individualrechtsschutz garantiert, wird im Vergleich zum deutschen Muster untersucht, mit Gegenüberstellung der einzelnen Abschnitte des Verfahrens.

Auf die Frage, ob das Grundgesetz tatsächlich einen „neuen Ausgleich“ gebracht hat, kann drei Jahre nach dem Inkrafttreten noch keine Antwort gegeben werden, es können jedoch die noch offenen Aufgaben und Herausforderungen aufgezeigt werden.